



Основополагающим принципом государственного устройства России, согласно Конституции РФ, является единство системы государственной власти. При этом предметы ведения и полномочия подлежат разграничению между органами государственной власти федерального уровня и органами власти субъектов Федерации (ст. 5, ч. 3). При расширении властных полномочий органов власти субъектов Федерации в обход Конституции РФ (примеров чему множество) единство системы нарушается.

Ряд действующих конституционных положений направлен на предотвращение возможного дисбаланса в сторону государственной суверенизации субъектов Федерации. Статья 77 (ч. 1) Конституции РФ предусматривает формирование структурно идентичных органов государственной власти по всей властной вертикали, ограничение самостоятельности субъектов Федерации при установлении ими собственных систем органов государственной власти. Вместе с тем ст. 73 закрепляет за субъектами Федерации всю полноту государственной власти вне пределов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Исходя из данного положения в государствоведческой литературе сложилась концепция единой, но двухуровневой государственной власти.

Согласно этой концепции, органы государственной власти субъектов Федерации обладают собственной компетенцией, в границы которой не могут вторгаться федеральные органы, но сами субъекты Федерации вправе участвовать в решении вопросов, относящихся к федеральной компетенции.

Конституция РФ не допускает множественности систем государственной власти субъектов Федерации. В то же время она не содержит жестко регламентированных норм, касающихся организационных форм конкретных органов власти.

Установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, по Конституции РФ, относится к федеральному ведению.

**Федеральные органы исполнительной власти РФ**

Система органов государственной власти состоит из разветвленных подсистем, одну из которых образуют органы исполнительной ветви власти.

Конституция РФ говорит о единой системе исполнительной власти, образуемой в пределах совместного ведения соответствующих федеральных органов и органов субъектов Федерации (ст. 77, ч. 2). Сложившийся состав этой системы таков:

Правительство РФ, правительства республик в составе РФ, правительства, администрации иных субъектов Федерации, а также министерства и иные центральные органы исполнительной власти (включая их подразделения в субъектах Федерации), отраслевые и территориальные органы исполнительной власти субъектов РФ.

Конституция РФ не дает однозначного ответа на вопрос о том, кто утверждает систему федеральных органов исполнительной власти. В ст. 112 сказано только, что Председатель Правительства РФ вносит предложение о структуре федеральных органов исполнительной власти.

Как признано в научной литературе, указы Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти», принятые 10 января 1994 года и 17 августа 1999 года (с изменениями от 10 января 2000 года), не смогли в полной мере устранить неясность конституционных формулировок и пробелы федерального законодательства относительно самого понятия единой системы органов исполнительной власти в России и механизма взаимодействия федеральных исполнительных органов с аналогичными органами в субъектах Федерации. Вплоть до 9 марта 2004 года, когда появился президентский указ «О системе и структуре федеральных органов государственной власти», отсутствовал какой-либо законодательный акт, конкретизирующий соответствующие положения Конституции РФ, в частности п. «г.» ст. 71.

Полномочия Президента и Правительства РФ в системе исполнительной власти РФ

До конца не определенными остаются место и значение Президента РФ в системе исполнительной власти. Конституция предоставляет ему широкие полномочия в сфере государственного управления (ст. 80, ч. 1). В то же время Конституция наделяет Правительство РФ всей полнотой исполнительной власти (ст. 110, ч. 1).

В литературе отмечается несоответствие конституционного и фактического статуса Президента РФ, которое негативно сказывается на управленческой практике.

Конституция воздерживается и от более четкого определения правительственного статуса в системе федеральных органов исполнительной власти. Уточняет статус

Правительства РФ Федеральный конституционный закон (ФКЗ) «О Правительстве Российской Федерации» 1997 года, где Правительство именуется высшим органом исполнительной власти (ст. 1).

### Структура Правительства РФ

До принятия Указа Президента РФ от 9 марта 2004 года «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» структуру Правительства формально определяли Конституция РФ и вышеназванный закон 1997 года. Она включала Председателя Правительства, заместителей Председателя и федеральных министров. В обоих законодательных актах отсутствует термин «первый заместитель Председателя». Имевшее место на практике назначение первых заместителей фактически относилось к прерогативе Президента РФ, который решающим образом влиял на формирование общей структуры правительства; позднее такое положение вещей было закреплено Указом Президента РФ от 17 августа 1999 года «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (с изменениями от 10 января 2000 года). Кроме того, по усмотрению Президента РФ в Правительство могли входить должностные лица в ранге министров, которые не возглавляли федеральные министерства (руководители Госкомимущества, Федеральной службы налоговой полиции и др.). Таким образом, сложившаяся структура Правительства РФ, подтвержденная принятыми в августе—сентябре 1996 года и в марте 1997 года указами Президента РФ, отличалась от установленной конституционными актами (Конституцией РФ и ФКЗ 1997 года).

### Статус Председателя Правительства РФ

Конституция РФ выделяет особое положение Председателя Правительства РФ.

Оно в первую очередь проявляется в самом порядке его назначения — Президентом и только с согласия Государственной думы. ФКЗ «О Правительстве РФ» содержит норму, согласно которой освобождение от должности Президентом Председателя Правительства влечёт за собой отставку Правительства РФ.

На Председателе лежит обязанность по определению основных направлений деятельности правительства и по организации его работы (ст. 113 Конституции).

Он представляет правительство за пределами территории РФ; ведет заседания правительства, обладая правом решающего голоса; распределяет обязанности между своими заместителями; ставит вопрос о доверии правительству перед

Государственной думой.

Председатель Правительства РФ направляет президенту на утверждение предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, о назначении на должность федеральных министров и об освобождении от нее. Он также постоянно информирует президента о работе правительства.

Министерства

Согласно названному ФКЗ «О Правительстве РФ» 1997 года, в его работе с правом решающего голоса вправе участвовать только федеральные министры.

Порядок подготовки и проведения заседаний правительства и его президиума определяется Регламентом, утвержденным 18 июля 1998 года.

Конституция РФ не определяет правовое положение различных видов подведомственных Правительству органов и порядок их образования, а также их взаимоотношения с законодательными и исполнительными властями. Указ Президента РФ от 10 января 1994 года «О структуре федеральных органов исполнительной власти», расширив состав федеральной исполнительной власти за счет включения в нее отраслевых и межотраслевых органов, не внес ясности относительно их субординации и распределения функций в общей системе.

Вместе с тем, по формальному признаку, в состав правительственного кабинета не вошли руководители важнейших народнохозяйственных отраслей (машиностроения, металлургии, химической и нефтедобывающей промышленности и др.), поскольку они не обладали рангом министра. В то же время указ поставил в особое правовое положение — двойного подчинения — министерства и ведомства ключевого «политического» блока, передав их фактически в президентское управление.

За годы реформ и реорганизаций происходил постепенный отказ от традиционного понимания роли министерства как отраслевого органа управления. Его стали наделять функциями межотраслевого управления в соответствии с предпринятым укрупнением объектов государственного управления, «глобализацией сферы ведения». Появились министерства-монстры (Минтопэнерго, Минтранспорта). Указом Президента РФ от 17 марта 1997 года «О совершенствовании структуры федеральных органов исполнительной власти» были ликвидированы Министерство оборонной промышленности, Министерство промышленности и Министерство строительства. Большинство их функций отошло к Министерству экономики,

частично — к другим федеральным органам.

Период с 1996 по 1998 год отмечен появлением многочисленных президентских указов, касавшихся реорганизации правительства и системы исполнительной власти. Они воспринимались одновременно и как поиск оптимальной модели государственного управления, и как симптом затянувшегося кризиса власти, не способной в полной мере обеспечить реализацию государственной политики в управленческой сфере. Частые изменения в структуре федеральных органов власти и в кабинете министров препятствовали слаженной работе правительственного аппарата.

Попытки стабилизации системы исполнительной власти

Указ Президента РФ от 17 августа 1999 года «О структуре федеральных органов исполнительной власти» на время остановил череду реорганизаций. Им установлена шестизвенная система исполнительной власти: министерства РФ, государственные комитеты РФ, федеральные комиссии России, федеральные службы России, российские агентства, федеральные надзоры России.

Однако с самого начала ощущалась неудовлетворенность столь громоздкой и многоступенчатой конструкцией. Тем более что еще в Послании Президента Федеральному собранию 1998 года говорилось о целесообразности сохранить только три вида органов исполнительной власти:

министерства, федеральные службы и надзоры, четко дифференцировав их правовой статус. Причем министерствам отводилась роль «опорных элементов правительства».

Эта идея нашла воплощение в президентском указе от 9 марта 2004 года «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Новая система стала трехзвенной. Отныне она состоит из федеральных министерств, служб и агентств. На министерства возложены функции «по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию» в установленных сферах деятельности. Их прерогативой являются полномочия по разработке законопроектов и принятию законодательных актов. Службы и агентства лишены полномочий нормативно-правового регулирования. Уделом федеральных служб является в основном осуществление контрольно-надзорных функций. Агентства же призваны управлять государственным имуществом в рамках очерченной для них сферы деятельности и осуществлять все правоприменительные функции за исключением контроля и надзора.

## Исполнительная власть в субъектах Федерации

Конституция РФ устанавливает единство исполнительной власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 6 октября 1999 года закрепляет принцип единства системы органов исполнительной власти субъектов Федерации. Во главе нее — высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ. Помимо высшего в систему могут входить иные органы исполнительной власти субъекта Федерации: министерства, управления, комитеты, департаменты и др. включая территориальные (местные) органы государственной исполнительной власти, действующие в границах административно-территориальных образований (городов, районов, административных округов).

В единой системе исполнительной власти предусмотрена возможность взаимного перераспределения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и соответствующими органами субъектов Федерации. Оно осуществляется на основе добровольного соглашения обеих сторон, соблюдения Конституции РФ и федеральных законов. При этом перераспределение полномочий не должно приводить к изменению конституционно-правового статуса субъектов Федерации.

Конституция РФ и Закон о Правительстве РФ 1997 года предусматривают возможность создания федеральными органами исполнительной власти собственных территориальных органов в субъектах РФ. Статус территориальных органов, как правило, определяется в Положении о федеральном органе исполнительной власти.

Система органов исполнительной власти субъектов Федерации образуется с учетом местных социально-экономических условий и бюджетно-финансовых возможностей согласно Указу Президента РФ от 10 января 1994 года. Она формируется каждым субъектом в соответствии с общими принципами, установленными федеральным законом от 6 октября 1999 года.

Таковыми принципами являются: государственная и территориальная целостность РФ; распространение суверенитета РФ на всю ее территорию; верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ; единство системы государственной власти; разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную; разграничение предметов ведения и полномочий

между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ; самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов РФ принадлежащих им полномочий; самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления.

В целом почти все субъекты Федерации скопировали основные черты федеральной системы организации исполнительной власти. В настоящее время повсеместно приняты уставы и конституции, краевые и областные законы, а также предусмотренные уставом схемы управления. В своей совокупности они определяют основные черты управления в регионах, регламентируют вопросы формирования системы и организации деятельности органов исполнительной власти. Уже миновал тот период, когда вопрос о реорганизации системы органов исполнительной власти решался самостоятельно главами администраций без опоры на какую-либо нормативную базу, в противоречии с принципом законности.

При всем единообразии организации государственной власти в регионах имеются и различия. В большинстве входящих в состав РФ республик (они, согласно Конституции, являются государствами) учрежден пост президента, например, в Адыгее, Башкортостане, Бурятии, Калмыкии, Кабардино-Балкарии, Ингушетии, Марий Эл и др. Но некоторые республики отказались от введения института президентства. Функции главы государства исполняют должностные лица, именуемые по-разному: Глава Республики (Коми), Председатель Правительства (Хакасия), Председатель Государственного Совета (Удмуртия). Причем лишь в некоторых республиках их президенты (главы государств) обладают статусом глав исполнительной власти. Так, Президент

Республики Бурятия одновременно является главой республики, главой ее исполнительной власти и председателем правительства. В большинстве республик президенты (главы республик) именуются высшими должностными лицами, гаранты конституций республик, прав и свобод граждан. Их взаимоотношения с правительствами и иными органами исполнительной власти определяются конституциями (уставами).

К органам исполнительной власти краев, областей, городов федерального значения, автономных областей, автономных округов относятся администрации (правительства) и главы администраций данных субъектов Федерации (губернаторы). Организация и деятельность органов этого уровня регулируется федеральным законодательством. Так, Указ Президента РФ от 3 октября 1994 года «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в РФ» содержит

Положение о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ.

Термин «администрация» официально используется не во всех субъектах Федерации (не республиканского уровня) для наименования исполнительной власти. Однако фактически он везде является синонимом последней. В большинстве краев и областей под термином «губернатор» понимается глава региональной исполнительной власти.

Список использованной литературы

1. Нарутто С. В. Разграничение компетенции и единство системы государственной власти

Российской Федерации. Владивосток, 2001. С. 45–46.

1. Полянский И. А. Организация исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

М., 2001. С. 58.